

ARRÊT DE LA COUR

17 avril 1986 *

Dans l'affaire 59/85,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Hoge Raad der Nederlanden et visant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

État néerlandais (ministère de la Justice)

et

Ann Florence Reed, résidant à Swindon (Grande-Bretagne),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 7 et 48 du traité CEE, et de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2),

LA COUR,

composée de MM. U. Everling, président de chambre, f. f. de président, T. Koopmans, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations présentées:

— pour M^{lle} Ann Florence Reed, partie demanderesse au principal, par M. W. Th. Snoek, avocat à Amsterdam,

— pour le gouvernement néerlandais, dans la procédure écrite, par M. I. Verkade, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères pour le ministre des Affaires étrangères et, à la procédure orale, par M. D. J. Keur, en qualité d'agent,

* Langue de procédure: le néerlandais.

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. E. Traversa, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté de M^e F. Herbert, avocat à Bruxelles,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 19 février 1986,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

Par ordonnance du 22 février 1985, parvenue à la Cour le 1^{er} mars suivant, le Hoge Raad der Nederlanden a posé, en vertu de l'article 177 du traité, trois questions préjudicielles portant sur l'interprétation des articles 7 et 48 du traité CEE ainsi que de l'article 10 du règlement n^o 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige ayant pour objet le rejet par décision du secrétaire d'État à la Justice en date du 21 octobre 1982, de la demande de permis de séjour présentée par Ann Florence Reed (ci-après M^{lle} Reed), requérante au principal, en tant que partenaire d'un travailleur ressortissant d'un autre État membre.

Il ressort du dossier qu'aux termes de la Vreemdelingen-circulaire de 1982, par laquelle les Pays-Bas ont fait connaître la politique qu'ils entendent mener à l'égard des étrangers, un étranger ayant une relation stable avec un citoyen néerlandais ou avec un étranger admis aux Pays-Bas en tant que réfugié ou en tant que bénéficiaire du droit d'asile, ou encore avec un étranger détenteur d'un permis d'établissement sera autorisé à séjourner aux Pays-Bas sous certaines conditions. En particulier, les partenaires doivent vivre ensemble et faire ménage commun ou

avoir déjà fait ménage commun avant leur arrivée aux Pays-Bas, être célibataires et posséder des moyens de subsistance suffisants pour le partenaire étranger ainsi qu'un logement adéquat.

- 4 M^{lle} Reed, ressortissante britannique célibataire, est arrivée le 5 novembre 1981 aux Pays-Bas, où elle s'est fait inscrire comme demanderesse d'emploi le 22 janvier 1982 sans toutefois parvenir à trouver du travail. Le 24 mars 1982, elle a sollicité un permis de séjour en indiquant comme motif son installation chez M. W. M. W., également ressortissant britannique et célibataire, travaille aux Pays-Bas depuis le 5 novembre 1981 et a obtenu, le 23 février 1982, une carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE, valide jusqu'au 5 novembre 1986. A la date de la décision attaquée, M^{lle} Reed et M. W. habitaient ensemble aux Pays-Bas et avaient déjà une relation stable depuis cinq ans.

- 5 Contre le rejet de sa demande de permis de séjour par le secrétaire d'État à la Justice, M^{lle} Reed a introduit une demande en révision. Cette demande n'ayant pas d'effet suspensif, M^{lle} Reed a engagé une action en référé devant le président du Rechtbank de La Haye afin d'obtenir que l'État néerlandais s'abstienne de toute mesure d'expulsion avant qu'une décision définitive ne soit intervenue sur la demande du permis de séjour. Le président du Rechtbank a fait droit à cette prétention en fondant sa décision sur le fait que l'évolution juridique implique que, pour l'application de l'article 10 du règlement n° 1612/68, les partenaires non mariés doivent, autant que possible, dans un cas comme celui de l'espèce, être assimilés à des conjoints.

- 6 L'État ayant interjeté appel devant le Gerechtshof de La Haye, ce dernier a confirmé l'ordonnance du président du Rechtbank, mais en en modifiant les motifs. Selon l'arrêt de renvoi, le Gerechtshof a constaté que l'interdiction énoncée aux articles 7 et 48, paragraphe 2, du traité CEE, de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres implique que la politique menée par l'État à l'égard des étrangers, telle qu'elle résulte de la Vreemdelingen-circulaire, doit permettre au partenaire d'un travailleur ressortissant d'un autre État membre employé aux Pays-Bas, de s'installer auprès de ce travailleur dans les mêmes conditions que celles qui sont appliquées au partenaire d'un travailleur de nationalité néerlandaise. L'État s'est pourvu en cassation devant le Hoge Raad contre l'arrêt du Gerechtshof.

7 Estimant que le litige soulevait des questions d'interprétation du droit communautaire, le Hoge Raad a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur les questions préjudicielles suivantes:

- « 1) S'agit-il, compte tenu également des dispositions de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1612/68, d'une discrimination prohibée au sens des articles 7 et 48 du traité CEE lorsqu'un État membre, dans le cadre de sa politique des étrangers, assimile à un partenaire conjugal le partenaire d'un travailleur ressortissant de ce même État membre qui a avec ce travailleur une relation stable, mais refuse pareille assimilation dans le cas d'un partenaire d'un travailleur ressortissant d'un autre État membre qui a avec lui une relation stable, mais est employé et séjourne dans le premier État membre?
- 2) Le fait que l'État membre assimile à un partenaire conjugal non seulement le partenaire qui a une relation stable avec un de ses propres ressortissants, mais encore le partenaire ayant une relation stable avec une personne qui jouit, en principe, d'un droit de séjour illimité dans cet État membre influence-t-il la réponse à la première question?
- 3) L'article 10, paragraphe 1, initio et sous a), du règlement (CEE) n° 1612/68 doit-il être interprété en ce sens que le partenaire ayant une relation stable avec le travailleur visé dans cette disposition est assimilé sous certaines conditions au 'conjoint'? »

Sur la troisième question

8 Il convient de répondre d'abord à la troisième question.

9 M^{lle} Reed soutient que l'évolution juridique et sociale implique que, pour l'application de l'article 10 du règlement n° 1612/68 et le sens à donner au mot « conjoint » dans cet article, les partenaires non mariés doivent, autant que possible, dans un cas comme celui de l'espèce, être assimilés à des conjoints.

10 Le gouvernement néerlandais relève que la troisième question concerne l'interprétation d'une disposition d'un règlement assorti d'effet direct dans tous les États membres et qu'elle ne peut dès lors être interprétée que dans le cadre communautaire. Le législateur communautaire aurait utilisé le mot « conjoint » pour désigner

un conjoint au sens du droit de la famille. Lorsque, à l'appui d'une interprétation dynamique, il est fait appel à l'évolution intervenue dans les conceptions sociale et juridique, il serait nécessaire qu'une pareille évolution puisse être constatée dans l'ensemble de la Communauté et ne pourrait pas uniquement reposer sur l'évolution sociale et juridique dans un seul État membre ou quelques États membres seulement. Il n'y aurait, dès lors, aucune raison de donner à la notion de « conjoint » une interprétation allant au-delà de la notion juridique du conjoint avec les droits et obligations juridiques qui s'y rattachent et qui n'existeraient pas dans les relations de partenaires non mariés.

- 11 La Commission constate qu'il n'existe aucune disposition du droit communautaire définissant les notions de « conjoint » et de « relations conjugales ». Dans la Communauté actuelle, on ne pourrait guère parler d'un consensus sur l'éventuelle assimilation de partenaires non mariés aux époux. La Commission exclut donc toute possibilité de résoudre le problème qui se pose au moyen d'une interprétation extensive de l'article 10 du règlement n° 1612/68.
- 12 Il résulte des dispositions de l'article 189 du traité CEE que le règlement n° 1612/68 a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre.
- 13 Il s'ensuit que l'interprétation donnée par la Cour à une disposition de ce règlement a des conséquences dans tous les États membres et qu'une interprétation de notions juridiques fondée sur l'évolution de la société doit se faire par un examen de la situation dans l'ensemble de la Communauté, et non pas de celle d'un seul État membre.
- 14 L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 confère à certains membres de la « famille » du travailleur, y compris son « conjoint », quelle que soit leur nationalité, « le droit de s'installer avec le travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre ».
- 15 En l'absence de toute indication d'une évolution sociale d'ordre général qui justifierait une interprétation extensive, et en l'absence de toute indication contraire dans le règlement, il faut constater que, en utilisant le mot « conjoint », l'article 10 du règlement vise seulement un rapport fondé sur le mariage.

- 16 Il convient, dès lors, de répondre à la troisième question que l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 ne peut être interprété en ce sens qu'un partenaire ayant une relation stable avec un travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre doit être assimilé sous certaines conditions au « conjoint » visé par cette disposition.

Sur les première et deuxième questions

- 17 Vu leur connexité, il y a lieu de traiter conjointement les deux premières questions posées par le Hoge Raad.
- 18 La requérante au principal estime que la politique menée par les Pays-Bas à l'égard des partenaires non mariés des travailleurs ressortissants d'un autre État membre est incompatible avec le traité CEE et introduit une discrimination par rapport au règlement n° 1612/68, en autorisant un ressortissant néerlandais à faire venir aux Pays-Bas un partenaire ayant une nationalité étrangère, alors que cette même possibilité n'est pas accordée à un ressortissant d'un autre État membre.
- 19 Le gouvernement néerlandais fait valoir, en premier lieu, que le droit des ressortissants de la CEE, qui tirent un droit de séjour du droit communautaire, d'amener avec eux les membres de leur famille ainsi qu'il est exposé notamment aux articles 10 et suivants du règlement n° 1612/68, ne repose pas sur une situation comparable à celle des travailleurs nationaux et ne constitue donc pas un effet du principe de non-discrimination, mais bien un droit autonome conféré par le droit communautaire et dont le contenu et la portée seraient, en l'occurrence, déterminés de manière exhaustive par le règlement n° 1612/68. En second lieu, ce ne serait pas en raison de la différence de nationalité que la requérante au principal et M. W. ont fait l'objet d'un traitement différent de celui réservé aux nationaux, mais en raison de leur situation juridique en matière de droit de séjour, ce qui serait confirmé par le fait que la politique menée aux Pays-Bas dans ce domaine ne fait pas de distinction entre les citoyens néerlandais et les étrangers qui sont en possession d'un permis d'établissement.
- 20 La Commission constate que la politique menée par les Pays-Bas à l'égard des étrangers, en cause en l'espèce, constitue une discrimination interdite par les arti-

cles 7 et 48 du traité CEE dans la mesure où le travailleur ressortissant d'un autre État membre occupé aux Pays-Bas n'est pas formellement assimilé à son collègue de nationalité néerlandaise pour l'admission aux Pays-Bas de son partenaire non néerlandais. En effet, tout État membre qui autorise la venue du partenaire non marié de ses ressortissants, parce que ce partenaire doit, dans le cadre d'une relation stable, être assimilé à un partenaire conjugal, devrait à cet égard, assimiler totalement les travailleurs ressortissants des autres États membres occupés sur son territoire à ses propres ressortissants. En outre, il ne ressortirait pas des pièces transmises à la Cour que l'État néerlandais aurait fait valoir que la discrimination en cause serait justifiée par des motifs objectifs.

- 21 Il y a lieu de rappeler d'abord que, selon l'article 7 du traité, « dans le domaine d'application du présent traité et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ». Ce principe, énoncé de façon générale à l'article 7 du traité, a trouvé une expression spécifique à l'article 48 du traité en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.
- 22 Il importe donc de vérifier si la faculté de se faire accompagner par son partenaire non marié relève du champ d'application du traité et doit, par conséquent, être appréciée à la lumière du principe de non-discrimination énoncé aux dispositions précitées.
- 23 Compte tenu de ce que, selon l'arrêt de renvoi, M. W. a la qualité de travailleur salarié, il y a lieu d'examiner la question plus particulièrement à la lumière des articles 48 et 49 du traité et des dispositions de droit dérivé prises pour leur application, notamment du règlement n° 1612/68 du Conseil.
- 24 L'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 dispose que le travailleur ressortissant d'un autre État membre doit bénéficier dans l'État membre d'accueil « des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ».

- 25 Comme la Cour l'a souligné, notamment dans son arrêt du 30 septembre 1975 (Cristini, 32/75, Rec. p. 1085), on ne saurait interpréter limitativement la référence faite aux « avantages sociaux » dans le paragraphe 2 de l'article 7.
- 26 Ainsi que la Cour l'a itérativement rappelé, il résulte de l'objectif de l'égalité de traitement recherché par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 que la notion d'avantage social étendue par cette disposition aux travailleurs ressortissants d'autres États membres comprend tous les avantages « qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît dès lors comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté » (arrêts du 31 mai 1979, Even, 207/78, Rec. p. 2019, et du 20 juin 1985, Deak, 94/84, Rec. 1985, p. 1873).
- 27 Ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt du 30 septembre 1975, précité, et dans l'arrêt du 11 juillet 1985 (Mutsch, 137/84, Rec. 1985, p. 2681), la faculté, pour un travailleur migrant, de bénéficier des réductions sur les prix de transports en faveur des familles nombreuses ou celle d'utiliser sa propre langue dans une procédure engagée devant les juridictions de l'État membre de résidence relèvent de la notion d'avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.
- 28 Il convient d'admettre, dans le même esprit, que la possibilité pour un travailleur migrant d'obtenir que son partenaire non marié, non ressortissant de l'État membre d'accueil, soit autorisé à y séjourner avec lui peut contribuer à son intégration dans le milieu du pays d'accueil et donc à la réalisation de l'objectif de la libre circulation des travailleurs. Dans ces conditions, cette faculté doit être regardée également comme relevant de la notion d'avantage social visé par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.
- 29 Il faut en déduire qu'un État membre qui accorde un tel avantage à ses travailleurs nationaux ne saurait le refuser aux travailleurs ressortissants des autres États membres sans commettre une discrimination fondée sur la nationalité, prohibée par les articles 7 et 48 du traité.

- 30 Il y a donc lieu de répondre aux première et deuxième questions que l'article 7 du traité, combiné avec l'article 48 du traité et l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, doit être interprété en ce sens qu'un État membre qui permet à ses nationaux d'obtenir que leur partenaire non marié, non ressortissant de cet État membre, séjourne sur son territoire ne peut refuser d'accorder le même avantage aux travailleurs migrants ressortissants d'autres États membres.

Sur les dépens

- 31 Les frais exposés par le gouvernement néerlandais et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR.

statuant sur les questions à elle soumises par le Hoge Raad der Nederlanden, par ordonnance du 22 février 1985, dit pour droit:

- 1) L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 ne peut être interprété en ce sens qu'un partenaire ayant une relation stable avec un travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre doit être assimilé sous certaines conditions au « conjoint » visé par cette disposition.
- 2) L'article 7 du traité, combiné avec l'article 48 du traité et l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, doit être interprété en ce sens qu'un État membre

qui permet à ses nationaux d'obtenir que leur partenaire non marié, non ressortissant de cet État membre, séjourne sur son territoire ne peut refuser d'accorder le même avantage aux travailleurs migrants ressortissants d'autres États membres.

Everling	Koopmans	Bahlmann	Joliet	
Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 avril 1986.

Le greffier
P. Heim

Le président f. f.
U. Everling
président de chambre